

Effets de l'expiration du délai du recours pour excès de pouvoir à l'égard des administrés en droit libanais et en droit français / Elias Haswany. — Extrait de : Revue juridique de l'USEK. — N° 1 (1992), pp. 81-107.

Notes au bas des pages.

I. Droit — Liban. II. Délai (Droit) — Liban. III. Tribunaux administratifs — Liban.

PER L1311 / FD56556P

EFFETS DE L'EXPIRATION DU DÉLAI DU RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR À L'ÉGARD DES ADMINISTRÉS EN DROIT LIBANAIS ET EN DROIT FRANÇAIS

PAR

Elias HASWANY (+)*

Conseiller d'Etat honoraire

Professeur à la Faculté de Droit de l'U.S.J et de l'U.S.E.K.

Introduction

En principe: consolidation des actes et des situations juridiques.

I - Effets de l'expiration du délai en cas d'absence de recours

- A - Consolidation de l'acte administratif: rejet du recours pour forclusion.
- B - Tempéraments aux effets de l'expiration
 - 1 - Recours indirects contre les actes réglementaires
 - a - Annulation des mesures d'exécution
 - b - Exception d'illégalité
 - 2 - Recours indirects contre les actes non réglementaires
 - a - Opération juridique complexe
 - b - Recours en responsabilité

II - Effets de l'expiration du délai sur le recours présenté dans le délai

- A - Interdiction des demandes nouvelles par leur objet

*) Décédé le 8 mai 1992, deux semaines après avoir remis cet article à la Direction.

B - Interdiction des demandes nouvelles par leur cause

1 - Assimilation cause et moyen

2 - Orientation vers la distinction des cas d'ouverture

Conclusion

Recherche d'un équilibre entre les garanties aux justiciables et la stabilité administrative.

Introduction

Un délai a été fixé pour déférer un acte au contrôle de la juridiction administrative. L'expiration du délai de recours contentieux rend définitives les décisions administratives: elles deviennent inattaquables quelles que soient les irrégularités ou les illégalités qui les entachent.

Cette consolidation conférée à l'acte s'impose d'ailleurs, en règle générale, aussi bien à l'Administration qu'aux particuliers.

Par rapport aux administrés, l'expiration du délai rend la décision définitive, même si elle est illégale. Les situations juridiques créées par elle seront à l'abri de toute critique, elles deviennent définitivement acquises.

Cette consolidation se manifeste de deux manières: d'une part, elle développe ses effets lorsque l'administré n'a présenté aucun recours, et d'autre part, elle produit des effets restreints lorsque l'administré a déjà déféré l'acte devant la juridiction administrative par un recours contentieux.

I - EFFETS DE L'EXPIRATION DU DÉLAI EN CAS D'ABSENCE DE RECOURS

Le délai ayant un caractère d'ordre public, la forclusion doit être soulevée d'office par le juge.

Il en ressort que l'expiration du délai constitue un obstacle infranchissable à l'introduction d'un recours pour excès de pouvoir, mais il reste à l'intéressé de critiquer l'acte de façon indirecte par l'exception d'illégalité ou par un recours indirect.

A - La forclusion consolide l'acte administratif

Les textes sont aujourd'hui clairs et péremptoirs: l'article 49 de l'ordonnance du 31 juillet 1945 française stipule: «Sauf dispositions législatives contraires, le recours ou la requête au Conseil d'Etat... n'est recevable que dans un délai de deux mois». L'article 1er de la loi française du 7 juin 1956 relative aux délais de recours contentieux en matière administrative prévoit dans son 1er paragraphe: «... la juridiction administrative ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision et ce dans les deux mois à partir de la notification ou de la décision attaquée».

Enfin le décret français du 11 janvier 1965 (J.O. 15 janvier 1965) qui abroge et remplace l'article 1er de la loi du 7 juin 1956 et qui est actuellement en vigueur dit dans son article 1er, par. 1er: «... la juridiction administrative ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision et ce dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée».

En droit libanais, les textes sont si possible plus express encore: «le recours ne sera recevable qu'autant que la requête introductive aurait été déposée dans le délai de deux mois» (article 2 de l'arrêté 2979 du 9 février 1925).

«Les recours doivent être formés par les particuliers à peine de forclusion dans le délai de deux mois...» (article 40 de l'arrêté 89/LR du 23 avril 1941), «est irrecevable le recours présenté après l'expiration des délais» (article 16 du D.L. N°14 du 14 janvier 1953).

«Est irrecevable le recours présenté après l'expiration des délais» (article 59 du D.L. 119 du 12 juin 1959, modifié par la loi du 27 juillet 1967 promulgué par le décret 7881).

«Le délai du recours est de deux mois qui commence à courir à partir de la publication de la décision attaquée, à moins que la décision attaquée ne soit individuelle, ce serait à partir de la notification ou de l'exécution» (art. 69 de la loi sur l'organisation du C.E. du 31.5.74).

Et pour la jurisprudence: «Le recours sera rejeté en la forme, s'il a

été présenté hors délai»¹; «le caractère d'ordre public du délai exige que le juge soulève d'office la forclusion, même si elle n'a pas fait l'objet d'une fin de non recevoir de la part du défendeur»². «Même la survenance d'un intérêt pour attaquer un décret après que le délai normal est expiré ne peut faire renaître ce délai»³.

Toutefois, par une pratique assez bienveillante, le juge n'applique la forclusion d'office, que dans le cas où tous les éléments qui l'établissent (date de notification par exemple) figurent au dossier, et en cas contraire, s'abstient d'ordonner une mesure d'instruction pour vérifier si la condition du délai est bien remplie.

Il faut relever une particularité en droit français concernant le point de départ du délai: le décret du 28 novembre 1983 a ajouté à l'article 1er du décret du 11 janvier 1965 un alinéa supplémentaire: «Les délais de recours ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours dans la notification de la décision». Ce texte s'applique à tous les actes individuels⁴.

L'expiration du délai confère aux actes administratifs une solidité indéniable. Ce serait un genre d'autorité spéciale, «d'autorité décidée», comme l'appelle le doyen Vedel (*Droit administratif*, p. 160), qui n'est pas celle de l'autorité de la chose jugée mais qui serait supérieure à celle des actes privés unilatéraux.

En effet, tandis que l'administrateur, auteur d'un acte, conserve, dans des conditions à déterminer, la faculté d'abroger, de retrayer ou de modifier un acte même après l'expiration du délai du recours contentieux, le juge est dessaisi définitivement et irrévocablement.

D'autre part, l'autorité de la chose jugée confère au jugement la force de «vérité légale» qui le met à l'abri de toute critique. La vérité qui

1) C.E.L., 19 octobre 1945, R.J.L., 1945, p. 843; 25 janvier 1949, R.J.L., 1949, p. 386; 22 décembre 1949, R.J.L., 1950, p. 260.

2) C.E.L., 16 juin 1960, Georges Eid, rec. ch. 1960, p. 161; 2 août 1937, rec. IV, p. 132; 29 février 1936, rec. IV, p. 117; 16 février 1938, rec. IV, p. 151; C.E.F., 7 avril 1965, *Ministre des anciens combattants/Sieur Simon*, p. 224; 29 oct. 1965, *dame Béry*, J.C.P., 1965, N° 14431.

3) C.E.F., 22 juin 1963, *Bertin et autres*, R.D.P., 1963, p. 1206.

4) T.A., Versailles, 7 mai 1987, D., 1988, 345, note J.B Auby.

s'en dégage peut être soulevée à l'occasion de tout autre litige. Par contre, une décision administrative, même après l'expiration du délai, est sujette à la critique de façon indirecte par l'exception d'illégalité ou par un recours indirect comme nous allons le démontrer.

L'expiration du délai aura donc un effet procédural et non un effet de fond. Elle constitue un obstacle à la critique directe de l'acte, mais ne confère pas une présomption de vérité légale, ce qui permet d'invoquer son illégalité à l'occasion d'un recours différent.

En effet, il serait fâcheux que l'irrégularité de ces décisions pût être si rapidement couverte. Aussi la loi et la jurisprudence ont prévu les moyens qui permettent d'éviter ces inconvénients et de constituer des palliatifs à la rigueur du principe.

B - Tempéraments aux effets de l'expiration du délai

Les moyens admis pour tempérer les effets de l'expiration du délai sont mis en œuvre, tantôt directement, par voie d'action permettant de faire disparaître l'acte illégal lui-même, par un recours en annulation, tantôt indirectement, en donnant satisfaction au requérant sans mettre en cause l'existence de l'acte.

Si le principe d'un délai a été retenu et appliqué avec les effets stricts que nous avons vus, c'est que le législateur a considéré que la stabilité des actes administratifs devait l'emporter sur le souci de légalité et de la protection des intérêts particuliers; mais ce même législateur peut, dans des circonstances particulières, juger de bonne politique de rouvrir le délai au profit des particuliers par dérogation aux principes généraux.

Le délai du recours peut renaître aussi lorsque des circonstances particulières, étrangères à l'administration, rendent par leur événement l'acte considéré illégal.

Par ailleurs, l'administration peut, elle-même, par une nouvelle instruction, contribuer à la remise en cause de l'acte.

D'où il ressort que la renaissance d'un délai expiré procèdera donc, soit d'une activité étrangère à l'administration (mesures législatives, changement des circonstances), soit d'une activité de l'administration

(nouvelle instruction). Mais les conditions de la renaissance du délai sont rarement satisfaites et la situation des particuliers aurait été très dure s'il fallait leur faire subir les conséquences d'un acte illégal sans possibilité de recours.

Dès lors, il fallait trouver un palliatif qui permettait aux intéressés de se soustraire à l'application d'un acte illégal, sans toutefois en provoquer la disparition. La solution d'équité a été trouvée dans l'admission des recours indirects.

Cette jurisprudence va s'appliquer aux actes réglementaires comme aux actes non-réglementaires, mais elle aura une application plus féconde lorsqu'il s'agit des actes réglementaires dont les caractères de permanence contrastent avec la durée limitée du délai.

1 - Recours indirects contre les actes réglementaires

L'acte réglementaire illégal, devenu inattaquable par l'expiration du délai, est susceptible d'application au moyen de décisions individuelles ou d'autres décisions générales également. Il reste alors aux intéressés la possibilité d'attaquer les mesures d'application en se fondant sur l'irrégularité de l'acte qui leur a servi de base⁵. En second lieu, les intéressés peuvent paralyser les effets de l'acte réglementaire en soulevant l'exception d'illégalité.

a) Annulation des mesures d'exécution réglementaire

Lorsque l'administration prétend faire application d'une prescription réglementaire inattaquable à l'encontre d'un particulier, celui-ci peut avoir intérêt à discuter la légalité de ce règlement qui a servi de base à la décision particulière lui faisant grief.

Pendant longtemps, la Haute Assemblée s'est prononcée pour la négative, sous prétexte, qu'une décision qui n'a pas été attaquée, dans le délai, doit être considérée comme purgée de toute illégalité; elle rejetait tous les recours dirigés contre les décisions individuelles d'application

⁵ C.E.F., 2 juin 1938, Castex; C.E.L., 4 mars 1944, R.J.L., 1945, p. 38; 25 juillet 1962, Altoum, rec. ch., 1962, p. 126.

arguant de l'illégalité d'un règlement devenu définitif à la suite de l'expiration du délai⁶.

La situation faite aux administrés était dure; d'une part, ils ne pouvaient attaquer, dans le délai, l'acte général faute de justifier d'un intérêt quelconque pour motiver leur requête, et on leur refusait, d'autre part, toute action contre les mesures d'applications considérées comme purement confirmatives de l'acte général; ce dernier étant devenu définitif. Sa légalité ne pouvait plus être contestée même indirectement. C'était là toute une catégorie d'actes qui échappaient au contrôle du juge.

Le Conseil d'Etat français, sensible aux inconvénients de sa jurisprudence et après en avoir préparé le revirement par diverses décisions⁷, la condamna pour la première fois par l'arrêt *Veuve Delpech*⁸.

Cette nouvelle jurisprudence a été confirmée, peu après, par trois arrêts de 1908. Tous ces arrêts décidaient, en des circonstances diverses, que la légalité d'un acte administratif d'ordre général, pouvait être discutée, à toute époque, à l'occasion d'un recours dirigé contre un acte individuel en faisant application.

Il existe aujourd'hui une abondante jurisprudence en ce sens⁹.

Cette solution s'imposait; le contraire aurait abouti à légitimer l'application de dispositions illégales, ce qui aurait été contraire à l'ordre public juridique.

La tendance des arrêts récents a été d'élargir, par ce biais, le contrôle juridictionnel sur la légalité des règlements administratifs.

Mais l'application de cette règle est relative; elle ne profite qu'à la personne visée par la mesure, objet de la mesure d'exécution; elle se

6) C.E.F., 28 mars 1890, *Commune de St Ciers-la-lande*, p.342; 15 fév. 1901, *commune de Chantrezac*, p.179.

7) Imbert: *L'évolution du recours pour excès de pouvoir de 1872 à 1900*, p.94.

8) C.E.F., 13 mai 1910, *Compagnie des Tramways de l'Etat parisien*, p.390; 9 juillet 1926, *abbé Barthélemy*, D.1929, III, 52, note P.L.J.; 3 février 1939, *Kowsky*, p.548; 3 décembre 1954, *Rastouil évêque de Limoges*, p.639.

propose d'abord que le requérant attaque une mesure d'application du règlement: acte particulier⁹ ou acte réglementaire¹⁰.

De plus, il faut que cette mesure d'application mette en cause le requérant personnellement, ou du moins qu'elle lui fasse grief, et qu'il ne s'agisse pas d'une simple mesure administrative intervenue pour préciser et assurer de façon générale l'exécution d'un acte antérieur, auquel cas, elle serait assimilée à une décision purement confirmative de la décision primitive et le recours dirigé contre elle ne serait pas recevable¹¹.

Le requérant, en effet, ne pourrait invoquer un intérêt nouveau puisqu'il s'agirait d'une mesure d'exécution s'adressant à un nombre indéterminé d'individus et se bornant à préciser, d'une façon générale, des dispositions inattaquables auxquelles elle s'incorpore. Il est incontestable que la mesure d'application, doit atteindre le particulier personnellement et partant créer chez lui un intérêt à son annulation pour qu'elle puisse valablement faire l'objet d'un recours.

D'autre part, le Conseil d'Etat n'annule que la décision d'application. La tentative de l'arrêt Henry du 5 juin 1908¹² où le Conseil d'Etat français annula, non seulement l'arrêté spécial, mais le règlement lui-même, en application duquel il avait été pris, bien qu'il n'ait pas été attaqué dans le délai, a été sans lendemain. La légalité de l'acte primitif n'étant qu'indirectement contestée, ce dernier continuera à produire tous ses effets à l'égard des autres administrés; le recours dirigé contre la décision d'application n'aura, s'il est admis, d'autres résultats que de suspendre l'application de l'acte primitif au seul profit du requérant.

Par ailleurs, le requérant ne peut contester que la légalité des seules dispositions qui ont servi de base à l'acte d'application¹³, il n'est pas

9) C.E.F., 26 octobre 1932, Jeannency, p. 870.

10) C.E.F., 20 février 1948, Bassac, p. 87.

11) C.E.F., 24 juillet 1930, Consorts Francqueux, p. 798; 12 janvier 1962, Costa... C.E.L., 29 mars 1938, R.J.M.T.I., p. 9, N° 24.

12) C.E.F., 5 juin 1908, Henry, S., 1910, III, 125.

13) C.E.F., 18 février 1949, dame Denayer, p. 80; 26 juin 1953, Détruisseux, p. 320.

recevable à invoquer l'illégalité de dispositions du même règlement qui seraient étrangères au litige principal¹⁴.

Enfin la mesure d'application doit faire l'objet d'un recours dans le délai¹⁵.

b) Exceptions d'illégalités

Si à l'expiration du délai, l'acte devient inattaquable, il n'est pas moins vrai que le défaut d'action directe ne débarrasse pas l'acte de son illégalité et il reste possible aux intéressés de soulever l'illégalité qui l'entache pour éviter son application par voie d'exception.

Cette défense peut être soulevée devant les tribunaux répressifs comme devant les tribunaux judiciaires; solution nécessaire pour éviter de légitimer l'application de règlements illégaux. Rappelons brièvement la position de la jurisprudence.

Le juge répressif a tous les pouvoirs — interprétation et appréciation de la validité — à l'égard des actes réglementaires. Cette compétence constitue selon les termes de l'arrêt du T.C. Avranches et Desmarets¹⁶ «une plénitude de juridiction résultant de la nature de la mission assignée au juge pénal».

Nous notons que certaines juridictions inférieures se sont déclarées compétentes pour apprécier la régularité des actes individuels¹⁷, et de son côté, la chambre criminelle de la Cour de Cassation a adopté la même solution en reconnaissant aux tribunaux répressifs le pouvoir d'apprécier la validité de tous les actes administratifs¹⁸. Cependant le Tribunal des conflits dans un arrêt Préfet de la Loire-Atlantique¹⁹ s'en tient à la jurisprudence Avranches précitée.

¹⁴ C.E.F., 14 février 1958, Laboratoire Roger Bellon, p. 100, A.J.D.A., 1958, II, 171 concl. Long; 10 février 1967, Ste Etablissement Petit Jean et autres, J.C.P., 1967, II, 15282.

¹⁵ C.E.F., 15 mai 1935, Munier, p. 533.

¹⁶ T.C., 5 juillet 1951, Avranches et Desmarets, D., 1952, p. 271, note Blaevoet, S., 1952, 3, 1, note J.M. Auby; G.A., 7ème éd., p. 370.

¹⁷ Trib. Brest, 26 septembre 1960 et Cour d'appel de Rennes, 18 janvier 1961, D., 1961, p. 500, note Lamarque.

¹⁸ Crim., 21 décembre 1961. Dame le Roux, S. 1962, p. 89 et D., 1962, p. 102, rapport Costa; 14 novembre 1963, Pommery et Dalmas de Polignac, D., 1964, p. 265, note ch. D.

¹⁹ T.C., 2 juillet 1962, Préfet de la Loire Atlantique, p. 827.

De son côté, le juge judiciaire civil examine tout moyen d'illégalité soulevé contre un acte administratif, sans tenir compte du délai.

Mais, étant donné que la juridiction judiciaire civile n'est pas compétente pour apprécier elle-même la validité d'un acte administratif, c'est la juridiction administrative saisie par un recours en appréciation de validité qui effectuera cette appréciation sans tenir compte si le délai a expiré ou non.

2 - Recours indirects contre les actes non réglementaires

La légalité des décisions individuelles ou collectives définitives, à la suite de l'expiration du délai, ne peut plus être contestée par la voie contentieuse, ni par voie d'action, ni par voie d'exception, à l'occasion de recours dirigés contre les décisions ultérieures qui en sont la conséquence ou qui en font application²⁰. Cette mesure d'application ne crée pas en effet des difficultés nouvelles, elle se borne à tirer de la décision initiale les conséquences de droit ou de fait qui en découlaient nécessairement; elle est un acte confirmatif qui ne soulève pas de griefs propres et elle n'est pas, par conséquent, de nature à être attaquée par la voie du recours pour excès de pouvoir.

En effet, admettre le requérant à soulever l'illégalité d'un acte individuel inattaquable à l'occasion d'une requête dirigée contre une décision d'application de celui-ci, entraînerait le juge à apprécier, hors délai, la légalité d'un acte qui a créé des droits acquis, ou même, à limiter ou à supprimer les effets de cet acte.

Ce principe est constant en jurisprudence:

- a été jugé irrecevable un pouvoir dirigé contre une mesure administrative prise en exécution d'une décision individuelle antérieure devenue définitive par suite de l'expiration du délai²¹. L'intéressé devait et pouvait attaquer la première décision en temps utiles, l'intérêt nécessaire existant déjà; l'intervention d'une

20) C.E.F., 8 mai 1963, Dame Lejeaille, p. 284.

21) C.E.F., 8 avril 1933, Touzet, p. 471; 17 juillet 1950, Mathieu, p. 439; 11 octobre 1957, Dame Gonzalis, p. 526; C.E.L., 30 novembre 1977, S. Karkaba; 23 mars 1977, J et J. Osta.

mesure d'exécution qui n'est autre chose qu'un acte confirmatif, ne peut le relever de la forclusion si le délai est expiré.

- de même, est irrecevable un recours contre une contrainte, lorsqu'il est uniquement fondé sur l'illégalité d'un arrêté de débet antérieur devenu définitif²². Il en est de même lorsque l'acte critiqué, et l'acte initial, ont entre eux un lien logique; un fonctionnaire qui n'a attaqué l'arrêté ministériel l'admettant à faire valoir ses droits à la retraite n'est pas recevable à présenter au Conseil d'Etat des conclusions aux fins de réintégration²³.
- le recours contre un refus de réintégration d'un agent public fondé sur l'illégalité de la révocation antérieure est irrecevable²⁴. La même solution a été admise pour le recours contre le renouvellement de réquisition fondé sur l'illégalité de la réquisition²⁵. Toutefois, l'illégalité d'un acte individuel peut être valablement invoquée à l'appui de conclusions dirigées contre un acte d'application, si le requérant est encore dans le délai de recours contre le premier acte dont il n'est pas d'ailleurs tenu de demander l'annulation²⁶.

La jurisprudence est très sévère dans l'application de ce principe:

- La décision individuelle ne peut être remise en cause, même si l'intérêt n'a pu naître qu'ultérieurement²⁷, ou si le requérant prétend n'avoir qu'ultérieurement connu le vice motivant son pouvoir²⁸, réserve faite de la jurisprudence des vices cachés. La survenance de circonstances nouvelles de fait ou de droit est sans influence sur le délai de recours contre les actes non réglementaires²⁹.
- l'annulation de la décision initiale n'est pas de nature à rendre

22) C.E.F., 17 mai 1929, Legros, p. 531; 23 mai 1947, Amilhot, p. 221.

23) C.E.F., 29 mai 1874, Boutiaux, p. 495; 10 mai 1909, Dumas-Delage, p. 977.

24) C.E.F., 30 avril 1954, zerara, C.E.L., 17 oct. 1962, rec. adm., 1962, p. 75.

25) C.E.F., 4 juillet 1955, Hamet, p. 795; 3 décembre 1958, Guy, p. 601.

26) C.E.F., 4 juin 1954, Delle Leroux, p. 348; 23 novembre 1962, Canara, p. 627.

27) C.E.F., Ass., 26 juin 1953, p. 320.

28) C.E.F., 25 novembre 1949, Baldaca, p. 513; 12 février 1950, Valade, p. 93.

29) C.E.F., 15 juillet 1938, Alloy, p. 675; 2 novembre 1939, Fulgraff, p. 550.

recevable un recours contre la décision individuelle d'application. Ainsi l'annulation d'une condamnation pénale ayant servi de base à une révocation, ne rouvre pas le délai de recours contre la décision prononçant la révocation³⁰. L'annulation d'un règlement ne rouvre pas le délai de recours contre la décision individuelle prise en application du règlement³¹.

L'annulation d'une décision individuelle ne rouvre pas davantage le délai à l'égard d'autres décisions individuelles prises à la suite de la décision annulée. Mais la situation doit néanmoins être reconsidérée par l'administration, si les règles relatives à l'exécution des décisions juridictionnelles d'annulation l'y obligent³².

Cependant, ce principe, fermement établi, comporte deux exceptions: la première concerne les opérations juridiques complexes; la seconde les demandes en réparation du préjudice causé par un acte individuel.

a) L'acte est un des éléments d'une opération juridique complexe

Nous avons vu que l'illégalité d'un acte individuel ne peut être invoquée, après l'expiration du délai pour attaquer un acte subséquent, lorsque ces décisions ont entre elles un simple lien logique; le propriétaire d'un moulin par exemple ne peut attaquer un arrêté du préfet ordonnant la pose d'un repère pour fixer le niveau de la retenue d'eau, en arguant de l'illégalité d'un arrêté préfectoral antérieur, réglementant son moulin, qui n'a pas été attaqué en temps utile³³; le deuxième acte est la conséquence logique du premier; il ne peut être attaqué à moins que le requérant ne soit en mesure de faire état d'un grief spécial.

Il en est autrement, toutefois, si les décisions envisagées font partie d'une opération juridique complexe, c'est-à-dire lorsqu'elles concourent, successivement et ensemble, à la réalisation d'une situation

30) C.E.F., 16 juillet 1937, Vincent, p. 696.

31) C.E.F., 1er avril 1960, Guériaud, p. 245, concl. Henry,

32) C.E.F., 11 juin 1958, Bergmiller, p. 340; 20 mai 1960, Hannequin, p. 350.

33) C.E.F., 11 décembre 1935, Jauvain, p. 1879.

administrative déterminée; élections, expropriations, contrat, concours...; chacun des éléments de l'opération s'amalgame avec les autres, et perd de ce fait, son individualité propre pour aboutir à une décision finale; le vice de l'un d'eux affecte l'édifice tout entier; on comprend dans ces conditions que les intéressés puissent attaquer chacune des décisions préliminaires dans le délai du recours ouvert contre ladite décision. Mais ils peuvent aussi attendre l'intervention de la décision finale contre laquelle ils sont recevables à invoquer l'illégalité de l'une quelconque des décisions qui y ont concouru, même si le délai pour attaquer directement ces décisions arguées d'illégalité est expiré. L'exemple classique d'opération complexe est celui des examens et concours; un candidat recevable à attaquer la décision consacrant les résultats d'un examen ou d'un concours peut se prévaloir de l'illégalité des décisions arrêtant la liste des candidats admis à concourir, fixant les dates des épreuves, donnant la liste des candidats admissibles etc³⁴.

La même jurisprudence vaut pour les nominations après inscription au tableau d'avancement³⁵; elle a une portée générale³⁶.

Cette solution ne peut être retenue qu'à la condition d'être en présence d'une opération juridique complexe et non d'une série d'actes qui se succèdent sans avoir un lien obligatoire, comme, par exemple dans l'arrêt Dame Gonzales du 11 octobre 1967 où il s'agissait de la désignation des membres d'une commission administrative paritaire chargée d'une mission permanente, non de l'opération déterminée critiquée. Par contre, la formation d'un organisme consultatif créé spécialement en vue d'opérations déterminées est un élément d'une opération complexe³⁷.

34) C.E.F., 22 avril 1953, Pépin de Bonnerive, p. 182, 12 juillet 1955, dame Bonllinelli et sieur Barrie, p. 425; 19 novembre 1958, Butori, p. 565, A.J.D.A., 1958, II, p. 450, concl. A. Bernard; C.E.L., 25 oct. 1962, Bouéri, rec. adm., 1963, p. 8.

35) C.E.F., 6 novembre 1953, Davous, p. 476.

36) C.E.F., 29 juillet 1953, Soc. des Mines de fer de Baburet, p. 422; C.E.L., 25 nov. 1962, Boueiri, rec. ch., 1963, p. 8.

37) C.E.F., 31 mai 1937, Rosan Gérard, p. 355, concl. Gazier, D. 1958, 152, note, P.W., A.J.D.A., 1957, II, 373, ch. Fournier et Braibant, G.A., 7ème éd., p. 476.

b) Recours en responsabilité

Il est une jurisprudence traditionnelle d'après laquelle l'expiration du délai du recours pour excès de pouvoir ne fait pas obstacle à une demande d'indemnité fondée sur l'illégalité d'une décision devenue définitive³⁸.

Le juge administratif peut apprécier la légalité de l'acte administratif qui n'a pas fait l'objet d'un recours en annulation dans le délai, afin de déterminer l'existence de la faute du service public qui lui permet d'allouer une indemnité³⁹.

Avec les arrêts Blanc, Argaing et Bezie précités, le Conseil d'Etat français avait admis que des conclusions en annulation soient jointes aux conclusions en indemnité, consacrant ainsi une réouverture au délai du recours en annulation. Mais cette solution devait rester isolée. Dans l'arrêt Dubois précité, le Conseil d'Etat a renoncé expressément à reconnaître la possibilité de demander l'annulation de la décision appliquée: «Considérant que si... les réclamations du sieur Dubois tendant à l'annulation des décisions par lesquelles il a été relevé des fonctions qu'il exerçait... étaient tardives, cette circonstance ne faisait pas obstacle à ce qu'il réclamât les indemnités, en se fondant sur l'irrégularité des mesures dont il a été ainsi l'objet».

Le particulier peut donc former un recours en indemnité contre les mesures illégales le frappant, alors même qu'il aurait laissé passer les délais du recours en annulation pour excès de pouvoir.

Il faudrait toutefois signaler que les arrêts Lefèvre et Ministre des Finances/Lafon⁴⁰ ont dérogé à cette solution.

Dans l'affaire Lafon, le requérant n'avait pas contesté en temps

38) C.E.F., 31 mars 1911, Blanc Argaing et Bezie, p.407, 409 et 410, S. 1912, 3, 129, note Hauriou; 3 déc. 1952, Dubois, p. 555, J.C.P., 1953, II, 7353, note Vedel; 14 octobre 1960, Laplace, p. 541, A.J.D.A., 1960, I, 160, Ch. Combarnous et Galabert; C.E.L., 10 juin 1958, Wakim, rec. ch., 1958, p. 197; 20 déc. 1960, D. Boustany, rec. ch., 1961, p. 48; 15 juillet 1965, V, Issa rec. ch., 1965, p. 153, voir chr. Joreige, E.D.L., 1966, p. 333.

39) C.E.F., 11 décembre 1957, Ville de Bastio, R.P.D.A., 1957, p.178, concl. Laurent.

40) C.E.F., 6 janvier 1954, Lefèvre, p. 17; 2 mai 1959, Ministre des Finances/Lafon, p.282; A.J.D.A., 1960, I,160, chr. Combarnous et Galabert.

utile une décision du ministre des finances en matière de cumul de pension, le Conseil d'Etat décida que: «Cette décision est devenue définitive avec toutes les conséquences pécuniaires qui en sont inséparables» et annula le jugement du T.A. faisant droit à la requête de l'intéressé alors que celle-ci était exclusivement fondée sur des moyens d'illégalité⁴¹.

Avec cette nouvelle jurisprudence, si une décision à effets purement pécuniaires est devenue définitive, l'intéressé n'est pas recevable à présenter une demande d'indemnité fondée sur l'illégalité de cette décision et tendant à la réparation du préjudice qui lui a été causé.

Il est vrai que cette solution d'exception doit être limitée, comme l'avait souligné dans l'affaire Lafon, le commissaire du gouvernement Chardeau aux seuls cas où la cause juridique et le résultat pratique procuré par les deux actions en excès de pouvoir et en responsabilité, sont exactement les mêmes arrêts⁴².

Il serait utile avant de terminer avec ce sujet, de signaler une particularité du droit libanais se rapportant au recours en responsabilité.

L'expiration du délai au Liban, comme en France, a uniquement un effet procédural, en ce sens qu'il prive l'administré du pouvoir d'introduire un recours en annulation. L'acte incriminé ne peut plus être attaqué directement, mais, il ne reste pas moins entaché d'illégalité. Aussi, l'expiration du délai du recours pour excès de pouvoir ne formait pas un obstacle à la demande en réparation du préjudice subi par l'acte administratif illégal⁴³.

Mais en 1967, le législateur est intervenu en modifiant l'article 59 du statut du Conseil d'Etat décidant que l'expiration du délai de deux

41) Voir, dans le même sens, C.E.F., 26 octobre 1960, Bena, D., 1961, 629, note J.P. Gilli; Treb. Adm. Lemoges, 7 juin 1961, Durand c. Ministre Agriculture, A.J.D.A., 1961, p. 727.

42) Sur la portée de cette jurisprudence, voir les arrêts C.E.F., 14 octobre 1960, Laplace, p. 541; 30 novembre 1962, Tedeschi, p. 651; 2 juillet 1965, Dolobel..., 5 janvier 1966, Delle Gacon, A.J.D.A., 1966, p. 53.

43) C.E.L., 10 juin 1958, Wakim, rec. ch. 1958, p. 197; 15 juillet 1965, Victor Issa, rec. ch., 1965, p. 153; voir chronique Chidiac J., rec. ch., 1961, p. 25.

mois du recours pour excès de pouvoir d'une décision individuelle expresse ou tacite rend irrecevable le recours de pleine juridiction se rapportant aux différents effets de l'acte⁴⁴.

Et en 1975, le statut du Conseil d'Etat a été modifié et l'article 70, siège de la matière ainsi rédigé «Est irrecevable le recours de plein contentieux fondé sur l'illégalité d'un acte administratif, s'il est irrecevable à cause de l'expiration du délai, et fondé sur la même cause juridique qui aurait justifié le recours pour excès de pouvoir, et si ce recours avait les mêmes effets pécuniaires qu'avait eu le recours en annulation».

L'expiration du délai aura donc un effet procédural et non un effet de fond. Elle constitue un obstacle à la critique directe de l'acte mais ne confère pas une présomption de vérité légale; ce qui permet d'invoquer son illégalité à l'occasion d'un recours différent.

Les effets de l'expiration du délai ne se ressentent pas seulement sur la recevabilité de la requête tardivement introduite, mais ils influent aussi sur les recours présentés dans le délai.

II - EFFETS DE L'EXPIRATION DU DÉLAI SUR LE RECOURS PRÉSENTÉ DANS LE DÉLAI

L'article 40 de l'ordonnance du 31 juillet 1945 prévoit que la requête doit contenir les conclusions du requérant. Il en est de même en droit libanais dans l'article 5 de l'arrêté 2979 du 9 février 1925, l'article 41 de l'arrêté 89/LR, l'article 18 du décret-loi N°14 et l'article 62 du décret-loi N°119 et l'article 72 de la loi de 1975.

Ces conclusions sont évidemment l'élément essentiel puisqu'elles délimitent, pour les parties et pour le juge, le cadre de l'instance. Les conclusions comportent l'indication de la cause de la demande — c'est-à-dire «le principe juridique en vertu duquel le plaideur réclame l'objet de la demande» (Azard: *L'immutabilité de la demande en droit judiciaire*: Thèse, Paris, 1930, p.25) —, de l'objet qui est le résultat escompté, des moyens qui sont les arguments invoqués par le requérant à l'appui de sa

⁴⁴) C.E.L., 7 mars 1968, Souham Traboulsi, rec. ch., 1968, p. 108; 16 avril 1970, Soad Daoud, rec. ch., 1970, p. 81.

demande et qui ont trait, soit à la cause, soit à l'objet du litige; et enfin, des conclusions qui déterminent quelles sont les parties à l'instance.

De ces divers éléments, qui peuvent être intimement mêlés dans une action en justice, mais que la doctrine de droit privé a été amenée à distinguer (V. par exemple Vizioz, *Etudes de Procédure*, p. 216) on a tiré le principe de l'immutabilité de la demande en justice. Ce principe signifie que l'objet et la cause de la demande ne pourront être modifiés après l'introduction de l'instance et que des moyens nouveaux ne peuvent être invoqués par le requérant jusqu'à la clôture des débats, s'ils sont fondés sur une cause juridique différente de celle de l'action principale.

Ce schéma simple de l'instance se trouvera rendu plus complexe par les réactions réciproques provoquées par les prétentions des parties; ce qui a amené le juge à atténuer, sur certains points, la rigueur du principe de l'immutabilité de la demande.

D'ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que dans le recours pour excès de pouvoir, intervient un élément nouveau: le délai qui est un délai de déchéance, un délai d'exercice du recours.

Cet élément supplémentaire va avoir son incidence, en droit administratif, sur ce principe de l'immutabilité de la demande et lui donner une physionomie particulière dans le contentieux de l'excès de pouvoir, par l'interdiction des démarches nouvelles par leur objet ou par leur cause.

A - Interdiction des demandes nouvelles par leur objet

C'est la demande principale du requérant qui donne au débat son caractère spécifique. La fonction d'autres demandes peut se heurter à des conditions de compétence du juge saisi. La demande incidente doit, en tout état de cause, être justifiée par une parenté avec la première demande soumise au juge. Le requérant étant évidemment le même, modifier le défendeur serait donner une orientation complètement différente à la demande.

C'est donc par l'objet ou par la cause que la demande additionnelle peut différer de la demande initiale.

La jurisprudence exige que la demande additionnelle soit liée à la demande principale par la connexité.

La demande additionnelle est connexe à la principale lorsque, tout en modifiant l'objet du litige par addition ou substitution, elle procède de la même cause.

Ainsi, lorsqu'un créancier a réclamé la somme qu'il pense être due par sa requête initiale, il peut ensuite, par une demande additionnelle, réclamer les intérêts de cette somme⁴⁵.

Par extension, a été considérée comme annexe à la demande principale, une demande dont la solution dépend nécessairement de la solution donnée à la première requête; le Conseil d'Etat français a ainsi déclaré recevables des conclusions subsidiaires «n'étant que la conséquence des conclusions principales», même si elles sont présentées pour la première fois à l'audience⁴⁶.

Mais les demandes additionnelles voient s'élever contre elles un obstacle souvent insurmontable. En effet, la Haute Assemblée a décidé que comme toute demande présentée au juge administratif, la demande additionnelle est soumise à la condition de délai. Il en résulte que toute demande incidente hors délai, est considérée comme demande nouvelle et irrecevable comme telle⁴⁷.

Il faut toutefois remarquer que le point de départ du délai concernant les demandes nouvelles commence à courir à partir du délai du recours contentieux. Ainsi l'introduction prématurée d'un recours contre une décision non encore notifiée, n'a pas pour effet de forclure le requérant, s'il présente des conclusions nouvelles dans un mémoire ampliatif formé plus de deux mois après la notification⁴⁸.

Cependant il faudrait signaler que s'il est interdit au requérant de

45) Civ, 7 juillet 1907, D., 1908, I, 451.

46) C.E.F., 21 juillet 1869, Roca, p. 702; 1er avril 1863, Berneau, p. 288; 22 février 1866, Gérés, p. 135.

47) C.E.F., 27 juillet 1935, Baurens, p. 913; 15 avril 1942, Jouandon, p. 119; 24 février 1954, Bardol, A.J., 1954, II. 141.

48) C.E.F., 4 décembre 1960, Ministre des Finances c/Nicod, in E.D.C.E., 1960, p. 236, renvoi 11.

formuler de nouvelles prétentions après l'expiration du délai, liberté lui est laissée de se désister d'une partie de ses prétentions initiales⁴⁹.

B - Interdiction des demandes nouvelles par leur cause

Le requérant peut, après l'expiration du délai, présenter encore des moyens de droits nouveaux pour justifier sa demande, à condition toutefois que ces moyens nouveaux soient fondés sur la même cause juridique que la demande principale, de sorte que le litige soumis au juge ne soit pas modifié dans son fondement principal, conformément au principe de l'immutabilité de l'instance. Ainsi donc, la prétention du requérant fondée sur un moyen nouveau relevant d'une cause nouvelle différente de la cause initiale du litige constitue une demande nouvelle et comme telle irrecevable.

Cette solution a été appliquée au contentieux de l'excès de pouvoir dans l'arrêt Vasnier⁵⁰, après avoir été appliquée au contentieux de la Cassation⁵¹.

La doctrine du Conseil d'Etat est exprimée clairement dans l'arrêt Vasnier:

«Considérant qu'aux termes de l'article 40 de l'ordonnance du 31 juillet 1945 la requête des parties doit contenir l'exposé des faits et moyens.

Considérant que la requête susvisée du sieur Vasnier ne contient l'exposé d'aucun des faits, ni l'énoncé d'aucun des moyens sur lesquels ledit sieur Vasnier entend fonder sa requête; que si par la suite, lesdits faits et moyens ont été exposés et énoncés dans un mémoire amplicatif, ce mémoire n'a été enregistré au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat que le 2 septembre, c'est-à-dire après l'expiration du délai imparti pour former un recours contentieux; que, dès lors, la requête du sieur Vasnier n'est pas recevable...»⁵².

49) C.E.F., 21 janvier 1948, Lareille et Lavarde, p. 662.

50) C.E.F., 1er juin 1953, p. 254.

51) C.E.F., 20 février 1953, Soc. intercopie, p. 88.

52) Voir, dans le même sens, C.E.F., 15 juillet 1954, Soc. des aciéries et forges de Saint-François, p. 482, R.P.D.A., 1954, concl. Laurent; 1er juillet 1955, Charles, A.J.D.A., 1955, II, 302; 8 novembre 1963, dame Julien, Dr. adm., 1963, N°655; 24 juin 1964, Mathieu, p. 358.

La solution admise consisterait à expliquer ce qu'il fallait entendre par moyens nouveaux fondés sur une cause juridique différente en tenant compte de l'originalité du contentieux de l'annulation⁵³.

Le Conseil d'Etat tendait peut-être à l'origine à assimiler les notions de cause et de moyens⁵⁴. Puis il semble s'être orienté vers la distinction classique des cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir.

1 - Assimilation cause et moyens

Remarquons que la notion de cause était admise dans le contentieux de pleine juridiction⁵⁵. Le concessionnaire qui, dans une même instance, réclame, d'abord une indemnité fondée sur l'inexécution de stipulations contractuelles, puis une indemnité d'imprévision ou une indemnité pour faute quasi délictuelle, présente ainsi deux demandes distinctes; l'objet de ses réclamations est le même puisque, dans les deux cas, il demande une indemnité qui peut être dans les deux cas du même montant; mais il a changé le fondement juridique de sa demande qui pourra être jugée irrecevable comme demande nouvelle présentée hors délai.

De même, un requérant ne peut avoir soutenu dans les délais que la décision attaquée a été prise en violation des clauses d'un contrat, se fonder, hors délai, sur la nullité du contrat lui-même.

La même théorie a été constamment appliquée à d'autres matières comme le contentieux fiscal.

A partir de l'arrêt *Intercopie* c'est l'extension de cette théorie au contentieux de la légalité: excès de pouvoir et cassation. Cette extension était logique, parce que le contrôle de la légalité en dépit de son caractère théoriquement objectif est fondé dans le système juridique français (et il en est de même en droit libanais) sur la mise en œuvre des procédures qui sont laissées à l'initiative des intéressés. Saisi d'un

53) C.E.F., 23 mars 1956, *Genestit*, A.J.D.A., 1965, II, 164, concl. Kahn; 20 juin 1958, *Guizemanes*, R.D.P., 1959, p. 108, note Waline; et Gilli: «La cause de la demande en justice», L.G.D.J., 1962.

54) C.E.F., 27 février 1930, *Treimaze*, 225; 24 janvier 1934, *Autin*, p. 122.

55) C.E.F., 16 mai 1914, *Jourde de Vaux*, p. 483; 19 juillet 1933, de *Maigret*, p. 810.

recours contre un acte administratif, le juge, réserve faite des moyens d'ordre public, n'est pas saisi de l'ensemble des problèmes de légalité posés par l'acte attaqué, mais seulement de ceux que le requérant lui a soumis; le rejet du recours ne signifie pas que l'acte est légal en soi, mais qu'il l'est au regard et dans la limite de l'argumentation du recours.

Il est dès lors normal que ce contentieux soit soumis, lui aussi, aux règles générales de la procédure et notamment à la règle de l'irrecevabilité des demandes nouvelles, présentées en cours d'instance après l'expiration du délai de recours. Cette règle, comme l'a montré le commissaire du gouvernement Kahn⁵⁶, se rattache en effet au principe fondamental de l'immutabilité de l'instance admis en procédure civile et en procédure administrative; en ouvrant l'instruction, le demandeur en droit civil, le requérant, en droit administratif, en fixant les limites et la portée, ils ne peuvent par la suite, ni élargir ces limites, ni modifier cette portée, notamment en donnant à leur action une cause nouvelle.

Ainsi se dégage dans le contentieux de la légalité le besoin d'une théorie de la cause et partant la nécessité d'une définition répondant à la nature fonctionnelle de cette notion (Gilli, *op. cit.*, p.85). Le particularisme très accusé du contentieux de l'annulation donnera à la notion de cause une physionomie originale.

Le juge aurait pu simplifier le problème en se refusant à en donner une définition autonome et en le confondant soit avec la notion d'objet, soit avec celle de moyens. Dans le premier cas, il aurait admis, conformément d'ailleurs à certaines théories civilistes, que la cause d'une action en nullité n'est autre chose que la nullité elle-même. Dans le second cas, au contraire, il aurait considéré que chaque cas de nullité est une cause distincte. La première solution aurait été favorable au requérant en ce qui constitue la recevabilité des demandes nouvelles en cours d'instance ou en appel et défavorable en ce qui concerne les recours formés après un premier rejet. La seconde solution aurait eu des effets inverses.

2 - Orientation vers la distinction des cas d'ouverture

Après la tendance à assimiler les notions de cause et de moyens, le

56) C.E.F., 23 mars 1956, Dame Veuve Ginestet, A.J., 1956, p. 164, concl. Kahn.

juge administratif s'est orienté vers la distinction classique des ouvertures du recours pour excès de pouvoir pour admettre une différence de cause; c'est ainsi qu'il a admis dans l'arrêt Belles que le requérant qui a fait l'objet d'une sanction disciplinaire est recevable à former un nouveau recours sur le fondement du détournement de pouvoir dont il n'avait pas fait état dans une précédente requête dirigée contre la même décision sur la base d'illégalités relatives à la procédure disciplinaire, à la nature des faits reprochés et à l'intervention d'une sanction antérieure⁵⁷.

Il y aurait quatre causes différentes du recours en annulation: l'incompétence, le vice de forme ou de procédure, la violation de la loi et le détournement de pouvoir.

Mais le remaniement de cette distinction classique des quatre cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir, allait remettre en question la notion de cause y afférente.

En effet, la Haute Assemblée tirant les conclusions de la classification nouvelle proposée par M. Gazier («Essai de présentation nouvelle des ouvertures pour excès de pouvoir»: Etude et documents du Conseil d'Etat, 1951, p.77 et s.), semble admettre depuis l'arrêt Intercopie qu'il n'existe que deux causes juridiques concevables, celle qui est relative à la légalité externe de l'acte (incompétence, vice de forme, irrégularité de procédure) et celle qui concerne sa légalité interne (défaut de base légale, violation d'une disposition légale, détournement de pouvoir ou de procédure). Si le requérant s'est uniquement fondé sur un moyen relevant de la légalité externe, il ne peut plus invoquer après expiration du délai, un moyen relatif à la légalité interne et réciproquement. Le passage de l'une à l'autre de ces catégories sera donc le critère du changement de cause du recours et partant du moyen nouveau présenté hors délai.

Le commissaire du gouvernement Kahn a essayé d'apporter à cette conception dualiste de la cause de la demande une justification théorique tirée de ce que l'annulation en la forme autoriserait seule l'administration à reprendre l'acte en respectant les formes régulières et

57) C.E.F., 31 janvier 1947, Belles, p.43; cf. aussi 26 juillet 1947, Mairé, p.675.

ainsi n'aurait pas la même portée que l'annulation au fond; mais ce n'est pas toujours exact; par exemple l'annulation au fond d'une sanction disciplinaire pour inexactitude matérielle de faits, n'interdit pas de reprendre une sanction contre le même agent à raison d'autres faits intervenus dans la même affaire et matériellement exacts.

En réalité, ce système a pour lui un mérite important pratique, celui de la simplicité.

Ainsi un requérant qui s'est fondé sur l'incompétence de l'auteur de l'acte ne peut ensuite invoquer des moyens de légalité interne (violation de la loi)⁵⁸. Des moyens relatifs à la régularité de la procédure sont nouveaux et irrecevables dès lors que le recours était fondé sur un détournement de pouvoir⁵⁹.

Dans l'arrêt Rangheard, précité, on peut relever le motif suivant: «Considérant que dans sa requête initiale le sieur R. s'est borné à invoquer la violation de la Convention de Genève et des textes sur le statut des officiers de réserve; que dans son mémoire ampliatif, il a seulement contesté le bienfondé de la sanction prononcée contre lui; que s'il a dans sa réplique invoqué l'irrégularité de la procédure suivie contre lui, cette prétention, fondée sur une cause juridique distincte, constitue une demande nouvelle; que le mémoire en réplique dont il s'agit a été enregistré au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 8 mars 1955, c'est-à-dire après l'expiration du délai du recours contentieux, compte tenu des dispositions des lois des 6 août 1955 et 17 décembre 1953; qu'ainsi ladite demande nouvelle, présentée tardivement n'est pas recevable»⁶⁰.

Confirmant, à diverses reprises la jurisprudence Intercopie, le Conseil d'Etat a décidé qu'un moyen de légalité interne pouvait être présenté hors délai si le requérant était également fondé sur d'autres moyens de légalité interne⁶¹.

58) C.E.F., 23 mars 1956, Veuve Ginestet, A.J.D.A., 1956, II, 164.

59) C.E.F., 25 avril 1956, Gounien, p. 275; 25 janvier 1956, Rangheard, R.P.D.A., 1965, p. 38; 30 janvier 1957, Entreprise Compesson — Bernard, p. 69.

60) Voir aussi, dans le même sens, C.E.F., 8 novembre 1963, dame Julien, Dr. Adm., 1963, N° 655; 24 juin 1964, Mathieu, p. 358.

61) C.E.F., 16 mai 1962, Bouchez; R.D.P., 1962, p. 783.

En définitive, cette notion de cause juridique distincte, signifie qu'un requérant qui, dans le délai du recours contentieux, a invoqué des moyens de légalité interne, peut en invoquer d'autres après l'expiration du délai, mais qu'il est irrecevable à faire état de moyens de la légalité externe et réciproquement⁶²; un considérant de l'arrêt Molin précité est explicite à ce sujet:

«Considérant que le sieur Molin, dans sa requête enregistrée le 25 septembre 1964, n'a invoqué que le seul moyen qui vient d'être examiné par lequel il contestait la légalité externe de la nomination attaquée; que s'il a soutenu dans un nouveau mémoire, qu'à la date où le sieur Lotrous a été nommé, les conditions nécessaires pour qu'il puisse être régulièrement procédé à une nomination au tour extérieur n'étaient pas remplies... Ces prétentions qui mettent en cause la légalité interne de la nomination, sont fondées sur une cause juridique distincte et constituent une demande nouvelle; que le mémoire dont il s'agit a été enregistré... «après l'expiration du délai de recours contre le décret attaqué»... que dès lors la demande nouvelle contenue dans ce mémoire, présentée tardivement n'est pas recevable...».

L'irrecevabilité n'est, au contraire, pas opposée si le moyen nouveau se rattache à la même cause juridique que les précédents. Ainsi, le requérant peut valablement invoquer l'erreur sur la qualification juridique des faits après s'être prévalu d'un détournement de pouvoir⁶³.

Aussi si le fonctionnaire invoque devant le T.A. pour contester une mesure disciplinaire qui le frappe, l'incompétence de l'auteur de l'arrêté prononçant la sanction, il est en droit de faire valoir pour la première fois devant le Conseil d'Etat, que la Commission administrative paritaire — qui a émis l'avis au vu duquel a été prise la sanction — comprenait des membres d'un grade hiérarchiquement inférieur au sien propre. Il s'agit là d'un moyen nouveau qui ne peut être regardé comme

62) C.E.F., 12 février 1958, Valade, p.93; 25 mars 1960, Gamiette, p.227; 14 février 1962, Mrazovitch, A.J.D.A., 1962, p. 374, note J.D.; 13 juillet 1966, Molin...; Voir aussi odent., contentieux adm., 1976-1981, p. 1097.

63) C.E.F., 17 février 1956, Destresse, p. 725; 9 décembre 1966, Pradier, R.D.P., 1967, p. 584.

fondé sur une cause juridique distincte de la requête initiale devant le T.A.⁶⁴.

L'irrecevabilité des moyens fondés sur une cause juridique distincte comporte une limite. Les moyens d'ordre public peuvent être soulevés à toute époque. Ainsi, un moyen fondé sur l'incompétence du signataire d'un arrêté ministériel est un moyen d'ordre public qui ne constitue pas une demande nouvelle même lorsqu'il n'est soulevé que dans un mémoire ampliatif postérieur à l'expiration du délai de recours contentieux⁶⁵. Il en est de même du moyen tiré de ce que la nature d'un contrat n'autorisait pas le ministre à prendre des arrêtés de debet⁶⁶. Présente un caractère d'ordre public, le moyen tiré de ce qu'une décision est intervenue sur le fondement d'une disposition annulée pour excès de pouvoir, ce moyen doit être soulevé d'office par la juridiction administrative⁶⁷.

Sur la notion de moyen d'ordre public, voir: Heurté A.: *La notion d'ordre public dans la procédure administrative*, R.D.P. 1953, p.615; Peuch J.: *Contribution à l'étude des moyens d'ordre public devant les juridictions administratives*, in Annales de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de l'U.S.J., 1962, N° XXXIX, pp.5 et s.

En droit libanais, le problème de la cause et de la demande nouvelle semble ne s'être pas posé en jurisprudence antérieurement à 1959. Le décret législatif N°119 du 12 juin 1959 est venu disposer dans son article 65: «Après que l'objet de la demande et les moyens de droit qui le justifient ont été fixés dans la requête, les demandes et les moyens de droit nouveaux soulevés par le demandeur seront nuls et de nul effet à moins que le délai du recours ne soit pas encore expiré».

Il peut apparaître de ce texte que le droit libanais a pris position en adoptant une solution très restrictive et que tout moyen nouveau relevant ou non de la cause initiale du litige serait irrecevable après l'expiration du délai.

64) C.E.F., 15 mars 1966, Gamatte, R.P.D.A. 1960, N°167; 20 janvier 1957, N°79.

65) C.E.F., 10 février 1956. Thorame, p. 725.

66) C.E.F., 16 mai 1956, Soc. Gondrand frères, p. 202, A.J.D.A., 1956, II, 247 concl. Long.

67) C.E.F., 22 mars 1961, Sieur Simonet, p. 211.

Or, il nous semble qu'il n'en est rien et que le texte arabe de l'art. 65 ne devrait pas comporter une telle interprétation. En effet, le texte arabe parle de «أسباب قانونية جديدة», ce qui devrait être traduit par «causes juridiques nouvelles» et non par «moyens de droits nouveaux». On connaît la distinction classique entre cause et moyens; la cause est le fondement juridique de la demande; les moyens ne sont que les éléments ou arguments de fait ou de droit tendant à en démontrer l'existence et le bien fondé. (Démolombe, *Traité des Contrats et des Obligations*, Tome VIII, N°296 et s). La distinction est capitale pour la question envisagée.

Donc, en réalité, le problème de la cause reste entier en droit libanais avec l'article 65, d'où la nécessité de rechercher un critère de la cause nouvelle «سبب قانوني جديد» opposée au moyen nouveau: «وسيلة قانونية جديدة»

Ici la distinction entre légalité interne et légalité externe adoptée par la jurisprudence en France, pourrait être d'une grande utilité pour la Haute Juridiction administrative libanaise. Il faut cependant avouer que la seule décision rendue (à notre connaissance) en la matière infirme cette solution: dans l'arrêt Isabelle Haddad du 8 janvier 1967 (rec. Chidiac, 1964), p.152, le Conseil d'Etat a décidé que la requérante qui a invoqué l'incompétence de l'auteur de la décision attaquée est irrecevable après l'expiration du délai à alléguer de la violation de formes substantielles⁶⁸.

Nous estimons que l'interprétation donnée par l'arrêt précité est trop restrictive, et animée de la volonté d'élever une barrière nouvelle devant le prétoire du juge administratif, allant ainsi à l'encontre de l'esprit libéral qui règne sur l'évolution de notre matière.

A notre sens, il faut éviter de glisser d'une protection injustifiée de l'acte administratif à une limitation abusive des recours par le biais d'une application étroite des règles du délai.

La condition de délai signifie, simplement, que la juridiction doit être saisie dans un certain délai, du recours contre une décision déterminée. Si la juridiction est saisie de la requête dans le délai prescrit,

68) C.E.L., 17 mars 1967, Sfeir et Saadé, rec. ch., 1967, p. 101.

les exigences sont remplies. Le demandeur doit pouvoir compléter son recours en présentant une argumentation juridique nouvelle.

Admettre la solution inverse c'est étendre la condition de délai de la saisie de la juridiction à la motivation du recours; c'est donc dépasser le but poursuivi par l'institution de délai (voir Debbasch Ch.: *Procédure administrative contentieuse et procédure civile*, p.297, N°322 L.G.D.J.).

Conclusion

L'étude des effets de l'expiration du délai à l'égard des administrés que nous avons entreprise nous permet de constater que la juridiction administrative est arrivée à un équilibre heureux entre les tendances et les intérêts également légitimes qui la sollicitaient à savoir offrir des garanties importantes aux justiciables tout en respectant la règle législative et le besoin de la stabilité administrative.

En effet, nous avons relevé un nombre important de décisions de principe qui n'avaient qu'un seul objectif, celui d'avantager les particuliers en assouplissant les règles du délai. Mais nous avons remarqué, cependant, que ces solutions n'ont pas pour autant porté atteinte à la nécessaire stabilité des actes administratifs, puisqu'il reste que ceux-ci ne peuvent être directement critiqués que dans un délai très bref.

Il reste toutefois une ombre à ce tableau qu'il faudrait éclairer; il s'agit de la non recevabilité des conclusions présentées hors délai; il serait souhaitable que la juridiction administrative, conformément à sa tendance libérale, admette les conclusions nouvelles après l'expiration du délai par analogie avec la jurisprudence civile et dans les mêmes conditions.

Nous formulons un dernier souhait relatif au droit libanais; c'est celui de voir notre jurisprudence se libérer de l'interprétation stricte et littérale des textes et de rechercher l'esprit des règles; le juge, devant deux interprétations possibles d'un texte, devrait adopter celle qui rend possible le recours et lui permet d'exercer pleinement son rôle juridictionnel et d'assurer ainsi le respect du «Règne de la loi».